

Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo

*Rinaldo Bontempi

RESUMEN

El presente artículo trata de las dos Comunicaciones sobre inmigración y asilo presentadas por la Comisión a finales de noviembre de 2000, las cuales representan un paso importante en el camino de las funciones de un Gobierno de la Unión Europea en cuestiones hasta ahora mantenidas dentro de las normas de la soberanía nacional. En ellas la Comisión plantea una política "comprehensiva", afrontando todos los aspectos (económicos, sociales, políticos y humanitarios) unidos al fenómeno migratorio y, por consiguiente, expone la necesidad de una fuerte coordinación entre la labor de los gobiernos, por un lado, y colaboradores sociales, asociaciones, autoridades locales y regionales, por otro. Según la Comisión, los ejes de este *new comprehensive approach* están constituidos por las siguientes cinco políticas: nuevos canales para la inmigración legal; lucha contra la inmigración ilegal; políticas de inmigración a largo plazo; colaboración con los países de origen; acogida por razones humanitarias. Naturalmente, todo esto no es más que el inicio de un proceso político complejo, difícil y, por muchas razones, destinado a rebatir las contradicciones entre las vocaciones universalistas de nuestras democracias y las presiones de opinión por el mero control; pero el camino que ha sido abierto es bueno y conviene comprometerse a recorrerlo.

EL CAMBIO ACTUAL

Con las dos Comunicaciones sobre inmigración y asilo presentadas por la Comisión a finales de noviembre de 2000 se ha dado, mediante la propuesta de una estrategia a medio-largo plazo, un paso importante en el camino de la construcción de un Gobierno de la Unión Europea en cuestiones que hace tiempo que están siendo consideradas

*Presidente honorario del Centro di Iniziativa per l'Europa (CIE) del Piemonte. Miembro de la Comisión Nacional italiana para las políticas de integración de los inmigrantes

comunes, pero que hasta ahora se han mantenido dentro de las normas de la soberanía nacional. La innovación es de relieve *constitucional* y es síntoma de un cambio radical y en gran parte irreversible, madurado en conjunto durante un margen de tiempo bastante breve. En las páginas que siguen, se analizará el progresivo cambio que se está produciendo en la actualidad, intentando determinar las causas, los contenidos y las posibles salidas.

El Tratado CE, modificado por el Tratado de Amsterdam, define en el título IV, artículos 61, 62, y 63, los ámbitos de intervención para construir un espacio común de libertad, justicia y seguridad, así como los objetivos que habrá que alcanzar antes del 2004 en materia de inmigración y asilo.

El cuadro estratégico para la comunitarización en el ámbito de la construcción de un “Espacio común de libertad, justicia y seguridad” fue definido en la cumbre de Tampere del 15 al 16 de octubre de 1999, cuyas conclusiones, junto con el Plan de Acción aprobado por el Consejo Europeo de Viena de 1998, forman también las bases para el *Programa de trabajo* de la Comisión y de los Estados miembros. Vale la pena subrayar el carácter al mismo tiempo fundacional y estratégico atribuido a las decisiones de la cumbre de jefes de Gobierno en Tampere, que además ha sido la primera de la historia de la Unión Europea dedicada exclusivamente a las políticas constitutivas del “Espacio de libertad, seguridad y justicia”, lo cual significa, la mayor innovación institucional del Tratado de Amsterdam.

Las conclusiones de Tampere son la referencia de prácticamente toda la producción política y legislativa que se ha llevado a cabo en el presente año en materia de inmigración y asilo (así como en los ámbitos de justicia y lucha contra el crimen) y constituyen, en el terreno político, un importante punto de partida común para las instituciones y los países miembros. Las conclusiones de Tampere determinan algunos principios fundamentales o *pedras angulares*: la libertad garantizada a los ciudadanos europeos “no debería ser considerada todavía un emolumento exclusivo de los ciudadanos de la Unión” y por eso se requiere “que la Unión elabore políticas comunes en materia de asilo e inmigración, considerando al mismo tiempo la exigencia de un control coherente en las fronteras exteriores para detener la inmigración clandestina y combatir a aquellos que la organizan y cometen por ello delitos internacionales”.

También se definen los “elementos de una política común en materia de asilo y migración”:

1. Colaboración con los países de origen.
2. Régimen común en materia de asilo.
3. Trato justo de los ciudadanos de terceros países.
4. Gestión más eficaz de los flujos migratorios.

Asimismo, bajo el mandato de Tampere, la Comisión ha puesto en marcha un mecanismo de actuación y de control mediante la presentación de un Marcador (el *sco-*

reboard) con la tarea de examinar puntualmente “los avances que se realicen en este terreno y vigilar, mediante la adopción de las medidas necesarias, el cumplimiento de los plazos” fijados por el Tratado. El *scoreboard* se distingue por un acercamiento muy pragmático y operativo, y porque aspira a convertirse en un instrumento de planificación transparente y permanente abierto al exterior.

LA COMUNICACIÓN “INMIGRACIÓN”

Ya en las conclusiones de Tampere se confirmaba la necesidad de un nuevo acercamiento global (*a new comprehensive approach*), en evidente contraste con las políticas que se han llevado a cabo desde los años setenta. En ese momento (octubre de 1999) ya se estaba produciendo una reflexión crítica que seguiría posteriormente durante el año 2000, reforzada e impulsada concretamente por la evidencia de las tendencias económicas y demográficas. A pesar de las reticencias y del rechazo de los Estados miembros a ceder porciones de soberanía en un sector delicadísimo, comenzaba a dibujarse una conciencia cada vez más profunda de las *interdependencias* que unen a los Estados miembros entre sí frente a los desafíos transnacionales, representados por las migraciones masivas forzadas y por las migraciones clandestinas (por otro lado, ambas categorías de fenómenos tienden a superponerse cada vez con más frecuencia).

Por esta razón se ha comenzado a plantear en ámbitos políticos (Comisión, Consejo, Estados miembros) si las políticas que están basadas en la restricción de las entradas a categorías limitadas de personas, y que mantienen al mismo tiempo la admisión por razones humanitarias, son todavía compatibles con las exigencias de Europa a principios del siglo XXI.

Muchos países están experimentando procesos de fuerte crecimiento económico, que traen consigo crecientes presiones por parte del mundo de la economía para que se vuelva a abrir unos canales legales de inmigración. Países como Alemania, Holanda, Irlanda, Italia, España y el Reino Unido, ya están preparando programas de admisión de trabajadores extranjeros para cubrir las necesidades de ciertos sectores que se encuentran afectados por la falta de mano de obra.

Dentro de este contexto, es significativo que incluso los ministros europeos de Interior y de Justicia (a quienes hasta ahora estaba confiada sino la exclusiva sí la principal responsabilidad de gobierno en los procesos de inmigración basada en un enfoque de mero control) en el reciente Consejo de Justicia y Asuntos Interiores de Marsella, celebrado el 28 de julio de 2000, han comenzado pensar en políticas más acordes con las necesidades actuales del mercado laboral.

Los ejes fundamentales del acercamiento integrado

En primer lugar, se considera necesario desarrollar una política principalmente *pro-activa* que reconozca que la presión migratoria está destinada a continuar, y que existen unos beneficios que una *inmigración ordenada* puede aportar a Europa, a los propios emigrantes, y también a sus países de origen. En este contexto de crecimiento *controlado* de la inmigración legal, la superación de la *opción cero* no sólo no tendría efectos negativos, sino que podría contribuir a un crecimiento, bien sea económico o bien demográfico.

En cualquier caso, para aportar estos beneficios, la emigración debería ser vista como un proceso flexible de movimiento entre países en lugar de un flujo unidireccional. En un escenario de estas características, los movimientos migratorios pueden cambiar de dirección, aumentar o disminuir según la evolución de las condiciones económicas y demográficas, tanto en los países de acogida como en los de emigración. Con el fin de gobernar y gestionar los flujos con éxito y acabar con la emigración ilegal, la Unión Europea debe adoptar un acercamiento coordinado con los países de origen.

Los beneficios de una política más abierta y más flexible combinada con la coordinación de las políticas llamadas a reducir los *push factors* en los países de origen, y a reforzar los controles de las fronteras, también tendrían el efecto positivo de reducir la inmigración ilegal. La disponibilidad de canales legales adicionales para la inmigración podría, entre otras cosas, llevar a una reducción de la presión sobre el sistema de asilo, beneficiando a los casos que realmente tienen necesidad de protección.

Las conclusiones derivadas de esta premisa hacen que la Comisión se plantee una política global (*comprehensive*), que afronte todos los temas (económicos, sociales, políticos y humanitarios) ligados al fenómeno migratorio y, por consiguiente, exponga la necesidad de una coordinación fuerte entre la labor de los gobiernos, colaboradores sociales y las autoridades locales y regionales.

Para la Comisión los ejes de este nuevo acercamiento global (*new comprehensive approach*) están constituidos por cinco políticas:

1. Nuevos canales para la inmigración legal

Una inmigración seleccionada, bien sea de mano de obra cualificada o no, que vaya dirigida a cubrir las necesidades económicas se practica ya en muchos países. Teniendo en cuenta la actual situación del mercado laboral y de la contingencia económica, la Comisión considera que ha llegado el momento de revisar las necesidades a largo plazo de la Unión en su conjunto, de hacer una estimación de la capacidad de absorción de los recursos actuales, y de definir una política que permita la entrada de ciudadanos extra-comunitarios para que se les facilite el acceso al empleo principalmente en aquellos sectores que necesitan mano de obra.

Además, esto constituye una oportunidad para reforzar las políticas ya existentes que combaten formas de trabajo irregulares, de acuerdo con las normas que regulan las relaciones entre trabajadores de terceros países y quienes les proporcionan el trabajo.

Son numerosos los puntos importantes de este acercamiento que requieren una resolución en el ámbito europeo: establecer o no cuotas para sectores específicos y determinar los criterios para el proceso de selección (a cargo de los gobiernos nacionales o de las fuerzas económicas); discutir el estatuto que hay que conceder a los inmigrantes según la duración de su estancia (a diferentes periodos de permanencia debe corresponder un tipo diferente de permiso, para permitir que los inmigrantes sigan manteniendo contactos con su país de origen); crear instrumentos para mitigar los efectos que esta política puede producir en los países de origen (especialmente en cuanto a la pérdida de personal altamente cualificado) y asegurar que los beneficios se mantengan a largo plazo.

2. Combatir la inmigración ilegal

La Comisión considera que una política más transparente y abierta, en lo que se refiere a la inmigración legal, evitará el recurso en masa a la modalidad de petición de asilo (actualmente el principal canal de entrada legal) y reducirá las presiones que alimentan la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos, la entrada clandestina y la explotación económica de los inmigrantes.

Una colaboración más estrecha entre los Estados miembros con el fin de realizar, por un lado, un control exhaustivo de las fronteras externas de la Unión y, por otro, la armonización de la legislación penal y la lucha contra las organizaciones criminales, según lo establecido en el Marcador (*scoreboard*), contribuirá a reducir la inmigración ilegal.

3. Trato justo de los ciudadanos extracomunitarios y políticas de integración

Basado a su vez en las conclusiones de Tampere, el principio de trato justo ya ha encontrado una expresión legislativa que se puede apreciar principalmente en el artículo 13 del Tratado CE y también en las consiguientes medidas legislativas (Directiva 2000/43 que establece el principio del trato justo, Directiva 2000/78 que establece un cuadro para la eliminación de la discriminación en el mercado laboral, Programa de acción contra las discriminaciones). La Comisión es consciente de que las medidas que han sido tomadas en este sentido todavía se muestran insuficientes, y, sobre todo, de que para abrir y garantizar procesos eficaces de integración aún no se han tomado las medidas necesarias. La adopción de un Marcador (*scoreboard*) comprometido y respetado hasta el momento, ha sido, sin duda, un paso importante. Sin embargo, parecen estar todavía lejanas, en especial para algunos de los Países miembros, medidas fundamentales como una Directiva sobre la reagrupación familiar y sobre las solicitudes de asilo; y especialmente sobre los derechos de los residentes de larga duración y sobre los derechos de los nacionales de terceros países que no respetan las normas de entrada y permanencia.

4. Colaboración con los países de origen

El Consejo de Tampere ha reconocido que el objetivo de un acercamiento multisectorial sobre el tema de la inmigración significa afrontar cuestiones como los derechos humanos y el desarrollo en colaboración con los países de origen. Hasta ahora, de hecho, el estudio de las vías para reducir los factores que empujan hacia la emigración en los países de origen se ha centrado únicamente en el desarrollo económico.

Un primer paso a contracorriente se ha dado con el nuevo acercamiento integrado establecido por la labor del Grupo de alto nivel “Asilo y Migración” que ha elaborado seis planes de acción para países o regiones específicas, basados en un enfoque coherente que incluye tanto el diálogo con los países afectados, como la cooperación y el codesarrollo.

El codesarrollo es una idea innovadora que configura un desarrollo paralelo y sinérgico del país de origen y del de destino. Por lo tanto, se debe dar una definición más clara de codesarrollo para poderlo valorar correctamente.

5. Admisión por razones humanitarias

El derecho a pedir asilo debe ser tutelado. Según lo establecido en el Consejo de Tampere, el objetivo del sistema de política de asilo común debe ser la plena aplicación de la Convención de Ginebra y, a largo plazo, la creación de un procedimiento de asilo común y de un estatuto uniforme en toda la Unión.

La Comisión ha presentado una propuesta para un régimen de protección temporal de los desplazados y los prófugos que necesiten una protección internacional. Por otra parte, el Consejo está discutiendo la propuesta de la Comisión para establecer un Fondo Europeo para los refugiados y promover un equilibrio de los esfuerzos entre los Estados miembros a la hora de recibir refugiados y prófugos. De todas formas, la estrategia en esta materia se trata en la Comunicación específica.

LA COMUNICACIÓN “ASILO”

Los puntos 13, 14, 15 de las conclusiones de Tampere indican las orientaciones y los objetivos de fondo distinguiendo dos fases:

Punto 13: “El Consejo europeo reitera la importancia que la Unión y los Estados miembros conceden al respeto absoluto del derecho a solicitar asilo. Esto ha llevado a trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra; de este modo, se logrará que ninguna persona sea repatriada a un país en que sufre persecución, lo que quiere decir que se mantendrá el principio de no devolución (*non-refoulement*)”.

Punto 14: “A corto plazo, dicho sistema debería incluir la determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo, condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo, y la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado. Debería también completarse con medidas relativas a formas de protección subsidiarias que ofrezcan un estatuto adecuado a toda persona que necesite esa protección. Para ello, se insta al Consejo a que adopte, basándose en propuestas de la Comisión, las decisiones necesarias, con arreglo al calendario establecido en el Tratado de Amsterdam y en el Plan de Acción de Viena. El Consejo Europeo destaca la importancia de consultar al ACNUR y a otras organizaciones internacionales.”

Punto 15: “A largo plazo, las normas comunitarias deberían dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo. Se pide a la Comisión que elabore, en el plazo de un año, una comunicación al respecto.”

Los objetivos a corto plazo han encontrado una traducción operativa en propuestas ya realizadas por la Comisión, y en algunos casos adoptadas por el Consejo (Reglamento EURODAC, Fondo Europeo para los Refugiados, Directivas sobre la reagrupación familiar, protección temporal, normas mínimas comunes para el reconocimiento y la revocación del estatuto de refugiado) o en fase de preparación siguiendo todas las pautas del Marcador (*scoreboard*) presentado por la Comisión y periódicamente actualizado.

Coherentemente con las indicaciones de Tampere y del Tratado, la Comunicación asume como elemento base la Convención de Ginebra del 1951, y reconoce el estatuto de refugiado y el Protocolo de 1967, definiendo el concepto de refugiado como aquel que tenga razones para temer “ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas”, pero subraya la importancia también de otras normas internacionales (Convención contra la tortura, Convención sobre los derechos de los niños) así como de las disposiciones contenidas en las Constituciones de diversos países, que hacen más amplio el cuadro de aplicación y permiten que se supere el concepto de persecución individual enunciado por la Convención de Ginebra.

Los objetivos de la comunicación

“La Comunicación no pretende proponer uno o varios sistemas *llave en mano*, sino abrir un debate dentro del ámbito comunitario sobre una perspectiva a largo plazo”. Pretende, por lo tanto, ofrecer al Consejo una base de discusión y algunas indicaciones sobre la metodología que hay que aplicar y los objetivos que se deben alcanzar. Este objetivo se conseguirá a través de un análisis de la situación del asilo en Europa, la identificación de los *desafíos* a los que dar respuesta, la definición del campo de aplicación,

la propuesta de un abanico de posibles opciones; en definitiva, la propuesta de una arquitectura común de análisis, instrumentos y metodologías.

a) La situación y los desafíos

El gráfico estadístico relativo al número de solicitantes de asilo, que había disminuido considerablemente después de haber tocado techo en los años 1992 y 1993 (claramente ligado al conflicto bélico en la ex Yugoslavia), ha ido aumentando nuevamente a partir de la segunda mitad de 1996. Por el contrario, en lo que se refiere al número de las solicitudes aceptadas se constata una disminución relativa en el transcurso de los últimos años. Esta tendencia puede explicarse por las medidas adoptadas en el ámbito de la Unión y de algunos Estados miembros partidarios de disuadir la propia presentación de las peticiones, mediante un aumento de los rechazos de las mismas como consecuencia del fenómeno de una migración económica disimulada bajo la forma de una petición de asilo y, finalmente, por una creciente falta de adecuación entre la naturaleza de las peticiones y los criterios de aceptación basados en la interpretación del concepto de persecución individual según la Convención de Ginebra. Los dramáticos acontecimientos que se producen cada vez con mayor frecuencia en la situación política y económica mundial provocan, por una parte, flujos migratorios de personas originados por contextos de guerra civil o étnica, con un uso generalizado de la violencia en todos los ámbitos y, por otra, desplazamientos de personas determinados por situaciones que no se caracterizan por el uso sistemático de la violencia física sino por las caídas y los colapsos de regímenes anteriores. De cualquier modo, las circunstancias que se derivan de todo esto se caracterizan por una sensación de inseguridad general con reiteradas y extendidas violaciones de los derechos humanos. Para hacer frente a estas situaciones se han elaborado diferentes formas de protección en varios estados de la Unión, que se sitúan en un nivel de tutela inferior con respecto al asilo según la Convención de Ginebra, dando origen al concepto de *protección temporal* o *asilo humanitario*. Estas formas de protección, indicadas por la Comisión como formas de protección *complementarias* o *subsidiarias*, están asumiendo un papel cada vez más relevante.

A la hora de determinar, a partir de estas consideraciones, los desafíos a los que enfrentarse, la Comunicación introduce, junto a los *principios de Tampere* ya mencionados y los criterios consolidados (respeto absoluto al derecho de asilo y al principio de no expulsión [*non-refoulement*], necesidad de decisiones ecuanimes y rápidas, la limitación de los desplazamientos secundarios y del llamado *asylum shopping*, respeto a los principios de subsidio y proporcionalidad), algunos elementos relevantes e innovadores. En concreto se pone de relieve la estrecha relación con la política común de inmigración desde dos puntos de vista:

– la necesidad de encontrar un equilibrio entre el respeto absoluto de la especificidad de la admisión por razones humanitarias y los objetivos legítimos de prevención y lucha contra la emigración clandestina, hace esencial que los procedimientos comunes se inser-

ten en una política común de inmigración que “tenga en consideración todas las dimensiones del fenómeno”, según el enfoque *integrado* presentado en la Comunicación;

– la lucha contra los abusos del sistema de asilo, utilizado como máscara de una inmigración económica, encontraría un apoyo eficaz en una “gama amplia de políticas para gestionar la inmigración” o bien en el abandono definitivo de políticas excesivamente restrictivas.

b) Las posibles opciones

El documento de la Comisión, en la parte II, detalla algunos elementos que caracterizan la trayectoria hacia un procedimiento común integrado, excluyendo, por otra parte, de modo claro la constitución de un órgano específico que decida de forma unitaria sobre las peticiones de asilo. Al objetivo a corto plazo de instaurar un mínimo nivel de armonización, sin que los Estados miembros pierdan la especificidad de sus procedimientos respectivos, le sigue una segunda fase que prevé una restricción de la flexibilidad de las normativas de los Estados miembros por lo que respecta a la estructura y la competencia para examinar en primera instancia y en apelación, los procedimientos de admisión de las peticiones, los procedimientos acelerados y los procedimientos en la frontera. A esto se añade el problema de unificar algunos conceptos básicos como el del llamado *país tercero seguro*. La dificultad de esta fase es evidente, ya que atañe precisamente al núcleo central del problema, con evidentes reflejos sobre la calidad y eficacia del conjunto del sistema.

En estas circunstancias, la Comunicación subraya algunos aspectos problemáticos que se ponen de manifiesto por su peculiaridad:

– La cuestión de la *ventanilla única*: entendiendo por este término la posibilidad de que el estudio de todos los niveles de protección (ya sea el basado en la Convención de Ginebra, o el establecido por las protecciones subsidiarias) se efectúe en una única instancia. El tema es bastante delicado y tiene unas consecuencias prácticas muy importantes: si es en efecto indudable que, teóricamente una decisión única sobre todos los tipos de protección es la más adecuada (por ejemplo, el solicitante podría no cumplir los requisitos para la obtener el asilo según la Convención de Ginebra, pero podría cumplirlos en relación con formas subsidiarias de protección temporal), también es cierto que la decisión en única instancia podría llevar consigo el riesgo de una devaluación de la principal petición de asilo según lo establecido por la Convención, con la consiguiente bajada de nivel en la calidad del estudio. Por lo tanto, parece necesaria una profunda reflexión sobre este punto.

– La posibilidad de que la petición de asilo pueda ser presentada fuera de la Unión Europea: esta opción, poco frecuente, también debería considerarse puesto que podría ser un medio válido para impedir que los solicitantes de asilo se convirtieran en víctimas de las redes de inmigración ilegal. Una opción de este tipo, es ciertamente esti-

mulante e innovadora, ya que suscita muchas cuestiones (relativas a la función de los Estados miembros, del ACNUR y de las ONG que actúan en los países de origen) que inducen a la Comisión a prever un estudio de viabilidad.

– Un procedimiento común no implica un sistema uniforme de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo; además, es necesario, también en este ámbito, poner en marcha un proceso de armonización entre los diferentes Estados miembros, con el fin de evitar el fenómeno del *asylum shopping*, provocado precisamente por la disparidad de condiciones que existen, en materia de acogida, en los distintos países miembros. En consecuencia, habría que reformular la Convención de Dublín para identificar nuevos modos de determinar el Estado competente para examinar las peticiones de asilo.

– La armonización de los procedimientos también deberá pasar a través de la delicada relación entre sistemas de alejamiento y de retorno a los países de origen, dando evidente prioridad a los retornos voluntarios.

En el ámbito del proceso de armonización, una interpretación común de los requisitos y de las razones que determinan la obtención de la protección en los diferentes niveles adquiere una importancia decisiva. Con tal fin, es necesario realizar un estudio atento y profundo sobre la necesidad de llevar a cabo una aplicación uniforme de los derechos previstos en la Convención de Ginebra, especialmente los relacionados con la libre circulación y el derecho a residir en otro país miembro, dentro de la Unión.

Al mismo tiempo, se pone de manifiesto la necesidad de prever, dentro de cada Estado miembro, las formas de protección subsidiaria, precisamente para garantizar una protección efectiva en relación con la complejidad de las situaciones que se presentan, con especial referencia a todas las formas generalizadas de violencia que impiden el usufructo de los derechos humanos fundamentales. Desde esta óptica se podría auspiciar una especie de *estatuto único*, que atribuya la misma tipología de derechos a las personas reconocidas como refugiadas según la Convención de Ginebra y a aquellas que se benefician de una protección subsidiaria, con el fin de lograr una simplificación y en previsión de *ventanilla única*. Como consecuencia, cada vez se hace más necesario un proceso de armonización de las condiciones de residencia en los diferentes Estados miembros, con especial hincapié en los derechos fundamentales para acceder al trabajo, a los derechos sociales, a la educación y a la sanidad.

La lucha contra cualquier forma de discriminación va dirigida sin duda hacia este objetivo y a facilitar la integración, particularmente en lo que se refiere al acceso a la nacionalidad: el artículo 34 de la Convención de Ginebra, así como las Conclusiones de Tampere, prevén expresamente que los estados faciliten la adquisición de la misma. A propósito de todo esto, la Comisión pide que se realice: “una reflexión común a este respecto, que podría, en un futuro, hacerse extensiva a la oferta de una forma de *ciudadanía cívica* basada en el Tratado CE, inspirada en la Carta de los Derechos Fundamentales y constituida por un conjunto de derechos y obligaciones válido para los nacionales de terceros países”.

c) Una arquitectura común

La parte IV se detiene, muy oportunamente, en analizar en detalle la necesidad de que todo el proceso de armonización anteriormente descrito se fundamente sobre una serie de evaluaciones y datos estadísticos pormenorizados que lo respalden y lo acompañen. Es de máxima importancia analizar, por un lado, la magnitud y del origen de los flujos y, por otro, la tipología de las solicitudes de protección y de las consiguientes respuestas, ya que, por desgracia, muchos Estados miembros no reconocen la prioridad de dichos estudios estadísticos. Es relevante, y merecedora de atención, la conexión que emerge con la política exterior de la Unión.

En la parte V y última de la comunicación se examina la metodología general para establecer un procedimiento común y un estatuto uniforme, dentro de una primera fase a corto plazo. Se determinan, incluso, algunas etapas concretas: desde el inicio del año 2001, una movilización de los Estados miembros con el fin de mejorar sustancialmente la calidad de la recogida de datos estadísticos en el tema del asilo, la preparación de un nuevo programa comunitario, que sucederá al *Odysseus*, centrado en la cooperación entre las diferentes autoridades nacionales, e incluso, el inicio de estudios que profundicen en temas específicos como la *ventanilla única*, las peticiones de asilo que se presenten fuera de la Unión Europea, y la transferencia de la responsabilidad para la protección entre los Estados miembros.

ALGUNAS DE LAS PRIMERAS VALORACIONES POLÍTICAS

En general las Comunicaciones han sido acogidas de forma positiva en los distintos ambientes (gobiernos, fuerzas económicas y sociales, asociaciones y el mundo de la investigación), si bien, con diferentes niveles de profundización y de adhesión.

Probablemente las dos características más innovadoras contenidas en la Comunicación “inmigración” (la definición de una estrategia, a medio o largo plazo, y la ruptura de un viejo tabú como la *opción cero*) han dado respuesta a exigencias ya maduras y extendidas. Además, el carácter precisamente *abierto* dado al documento y la intención declarada de favorecer un amplio y articulado debate a lo largo del año 2001, hasta la conferencia prevista para noviembre bajo presidencia belga, han proporcionado a quien las necesitaba garantías de avance gradual y participativo.

Aunque alguna delegación haya realizado alguna objeción importante, a finales de diciembre el Comité Estratégico de inmigración y asilo del Consejo ha expresado un “juicio muy positivo” en lo que respecta “al análisis del fenómeno que la estrategia

(...) y a los instrumentos que pretende presentar para su puesta en marcha”. De un modo todavía informal, también las redes europeas de ONG interesadas han expresado su satisfacción por la nueva estrategia, aunque se reserven el hacer públicas sus propias valoraciones críticas.

En lo que se refiere a la política de inmigración, se ponen de relieve algunos puntos:

1. Necesidad de garantizar el acercamiento integrado en la fase de actuación

Se trata de una auténtica cuestión política preliminar, de la que depende la propia credibilidad de la estrategia propuesta y el logro de los objetivos que se persiguen.

Los retrasos en la aprobación de las directivas sobre la reagrupación familiar y los procedimientos de asilo son señales de alarma inquietantes, sobre todo para el futuro de las principales medidas anunciadas (como la directiva sobre los derechos de los residentes de larga duración) con el fin de llevar a cabo un acercamiento integrado. Se corre el riesgo de que se produzca un desfase peligroso para la cohesión social entre las nuevas políticas de admisión y las políticas de integración.

Un segundo nudo problemático se manifiesta en la necesidad de que a este nuevo enfoque integrado le correspondan formas de coordinación entre sectores que estén en su totalidad en el ámbito de la UE. El mismo problema se encuentra dentro de cada país miembro, ya que las políticas migratorias nacionales deberán competir para llevar a cabo el acercamiento integrado, y tampoco en este punto parece que las cosas sean muy satisfactorias.

Un importante instrumento de apoyo para la voluntad política de mantener la estrecha unión entre la gestión de los flujos y la integración de inmigrantes puede y debe ser la implicación constante de las ONG tanto en el ámbito europeo como en los diferentes ámbitos nacionales y regionales. La presión de las asociaciones para que se pongan en marcha políticas de integración podría contrapesar positivamente la presión de la opinión pública favorables a una política de *mero* control. De hecho el predominio de esta corriente de opinión ya ha provocado, según la experiencia de alguno de los Estados miembros, la incompleta aplicación de leyes aun siendo en su conjunto equilibradas y positivas, reduciendo su eficacia operativa y política.

2. La cuestión de la repartición de los poderes/competencias y responsabilidades entre la Unión Europea y los Estados miembros

Es una cuestión sobre la que la discusión va a quedar abierta, para impulsar un proceso gradual de redefinición de los roles entre UE y Estados miembros, intentando favorecer el objetivo de la integración y de la coordinación (y por lo tanto de la funcionalidad) frente a la dialéctica formalista entre las competencias. En líneas generales, parece apropiado atribuir la definición de la *policy* en el ámbito europeo y la puesta en marcha del programa de actuación a los Estados miembros.

Las políticas europeas deberían contemplar un cierto número de parámetros y establecer claramente las responsabilidades de los Estados miembros, reconociendo también el papel de las autoridades regionales y locales así como el de los propios emigrantes. Lógicamente, una condición esencial para el ejercicio en común de las políticas viene dada por la solución equitativa al problema del “*burden sharings*”.

3. *Criterios y mecanismos de admisión*

La decisión de la Comisión de no fijar objetivos europeos detallados, dejando a los Estados miembros la competencia para decidir, parece sensata, sobre todo a la luz del mecanismo de cooperación/concertación propuesto a los Estados miembros para que lo introduzcan. Este mecanismo prevería un sistema flexible de cifras objetivas en lugar de la cuota y un método de informes periódicos para presentar a la Comisión, que debería de extraer de ellos elementos de síntesis útiles para establecer las políticas del periodo sucesivo (como se ve, se trata de un procedimiento similar al de los planes nacionales para el empleo introducido por el Consejo de Luxemburgo de 1998).

Por lo que respecta a la definición de un cuadro jurídico común para la admisión, se pide el cumplimiento de los compromisos asumidos en el *scoreboard* (directiva sobre condiciones de entrada residencia por motivos de trabajo, estudio y formación).

4. *La admisión por motivos económicos*

Aunque se reconozca y se recuerde el “mérito histórico” de los argumentos de la economía y del mercado laboral en la apertura de nuevos canales legales de inmigración, hay que evitar una lectura esquemática que traiga como consecuencia el que se considere a los inmigrantes exclusivamente como mano de obra. No sólo porque existen otros dos grandes componentes de las entradas (razones humanitarias y reagrupaciones familiares) que la Comisión recuerda, aunque de forma un poco marginal, sino por el riesgo de que la sujeción a las reglas de mercado, se acentúe y termine por abrir paso, por una lado, a un principio de “derecho de selección” no del todo acorde con los principios en materia de los derechos fundamentales (y sobre todo porque constituiría un peligroso precedente) y, por otro, a una reducción de la atención a las exigencias de los propios inmigrantes y de sus países, subordinadas a las necesidades del mercado laboral europeo.

5. *El estatuto para los residentes de larga duración: hacia una “ciudadanía civil”*

Éste es uno de los pilares esenciales del nuevo acercamiento integrado, y por consiguiente, de la propia estrategia política que ha sido propuesta. Éste es, por otra parte, uno de los desafíos que ha lanzado Tampere sobre la base legal de los artículos 63.3 y 63.4 del Tratado.

En espera de la propuesta de directivas que la Comisión se apremia en presentar, se podrían determinar ya algunos elementos fundamentales de este estatuto. A parte de la equiparación de trato con los ciudadanos europeos sobre algunos derechos fundamentales (trabajo, seguridad y asistencia social, enseñanza obligatoria y derecho de asociación), la consecuencia más importante que se deriva de todo ello es el derecho de libre circulación y de residencia en otro Estado miembro.

Entre las medidas de integración restantes, se recalca la importancia de las formas de participación política y en especial del derecho al voto en las elecciones administrativas, ya reconocido en cuatro Estados miembros: Suecia, Dinamarca, Irlanda, Holanda y, recientemente, Bélgica; simplemente mediante una reforma constitucional.

De forma más general, a través de este camino abierto por Tampere, y de sobra maduro en la realidad de una migración asentada y partícipe de forma estable, se está introduciendo el concepto de *ciudadanía civil*.

6. La noción de codesarrollo

Nacida recientemente frente al creciente fenómeno de la movilidad dentro de una esfera transnacional, queda liberada de las posibles ambigüedades que la exponen a instrumentalizaciones (que a menudo se sintetizan en el lugar común: “ayudémoslos en su propia casa”). Sin embargo, se trata de afirmar que, a las tradicionales políticas de integración basadas en la progresiva adquisición de derechos, es urgente añadir iniciativas que favorezcan la *integración circular* y valoren el potencial de los inmigrantes.

Es muy interesante todo lo afirmado por el presidente de la Comisión, Romano Prodi, en una reciente intervención a propósito de las migraciones transmediterráneas y de las políticas al respecto:

“La inmigración debe convertirse en un medio para promover el desarrollo. En los próximos años, la necesidad europea de nuevos trabajadores está destinada a crecer, junto con los flujos migratorios. Sólo mediante un esfuerzo conjunto desde ambos lados del Mediterráneo, será posible administrar esta situación, gozando de sus potenciales beneficios. Las políticas en materia de inmigración no deberán ser puramente reactivas, sino que deberán orientarse a largo plazo y con el fin de crear, durante los próximos treinta años, un área integrada de aproximadamente novecientos millones de personas”.

Otros compromisos importantes en esta dirección están dentro de la estrategia común de la Unión Europea para la Región Mediterránea, adoptada por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000.

7. Las preocupaciones de la opinión pública

A la hora de impulsar una política europea que se base de forma clara en la previsión de nuevos canales de inmigración legal (por razones económicas, por reagrupacio-

nes familiares y por razones humanitarias), hay que tener en cuenta las dificultades a las que habrá que enfrentarse en lo que se refiere a la opinión pública. Una reciente encuesta (de diciembre de 2000 a enero de 2001) llevada a cabo por una reconocida Fundación italiana sobre una muestra de ocho mil entrevistados dentro de los cinco mayores países de la UE (Italia, Alemania, España, Francia y Gran Bretaña), da cuenta de una extendida preocupación relacionada con una presunta “invasión”: más del 53% de los ciudadanos europeos sostiene “que su país ya no está en condiciones de acoger más inmigrantes, aunque sean legales”, con puntas del 60% en Italia y del 58% en Gran Bretaña (al contrario que en España, donde *sólo* el 43% de los entrevistados manifiesta la misma opinión). Esta actitud, con variaciones sensibles entre los diferentes países, está ligada a “temores por la cultura, la identidad, el trabajo y la seguridad de las personas”.

Frente a esta situación contradictoria, respecto a las objetivas necesidades demográficas y económicas, conviene evitar que se esconda o infravalore el problema, reconociendo explícitamente que la inmigración es un proceso que produce tensiones y dificultades, y que nunca se ha experimentado una inmigración sin conflictos. No obstante, al mismo tiempo, hay que evitar o al menos reducir los peligros de la *dramatización*, y aportar algunos *buenos argumentos* a favor de la estrategia propuesta por la Comisión. Por ejemplo:

a) La misma encuesta mencionada anteriormente señala como una causa del aumento del *miedo* el hecho de que cada Estado nacional parece tender a actuar por su cuenta, sin políticas o reglas comunes, y por lo tanto con una fuerte tendencia por parte de los partidos, en especial por aquellos de derechas, “a usar el tema de la inmigración más como un terreno sobre el cual construir consenso y disenso político electoral, que como un problema real al que hay que hacer frente”. El ámbito europeo podría ayudar mucho a confrontar, buscar y definir principios comunes compartidos, en respuesta a esas necesidades objetivas que la violencia del enfrentamiento *local* hace olvidar.

b) La lucha contra las entradas clandestinas y las formas de ilegalidad que de ellas se derivan (trabajo negro, economía sumergida) debe convertirse en un molde para las reglas que la economía globalizada debe adoptar. Políticas comunes europeas podrían ser la base de estas reglas.

c) También se recogen positivamente las contradicciones existentes en los diferentes países (como demuestran varios estudios, y se confirman en la mencionada encuesta) entre *el miedo a la invasión* y una mayor disponibilidad de amplios sectores de la opinión pública a reconocer el derecho a la unidad familiar, manifestarse en contra de las discriminaciones, y declararse a favor del derecho al voto para los residentes legales de larga duración.

Se trata de reconfortantes respuestas a la buena labor de políticas serias de integración y de atribución de derechos y quizás haya que trabajar *políticamente* con más decisión para ganar sobre el terreno de los hechos a los *emprendedores políticos* de la

xenofobia que las pequeñas derechas, o no tan pequeñas, están legitimando demagógicamente en casi todas partes.

Por lo que respecta al asilo, aquí están las primeras valoraciones surgidas de la marcha del debate:

1. Las primeras reacciones de las ONG

Las primeras valoraciones reconocen que la Comunicación contiene elementos esperanzadores, pero al mismo tiempo hacen hincapié en que habrá que verificar en la práctica las medidas de las diferentes fases, con una intervención efectiva de los diferentes sujetos implicados. Que aquella que puede ser considerada como la verdadera riqueza de Europa, o sea, la cultura de los derechos humanos, no se quede sólo en una afirmación platónica de principios sino que contenga auténticos y eficaces contenidos. La Comunicación, aunque sí indica pistas de trabajo y objetivos de alto nivel, aplaza cada aplicación concreta a sucesivas iniciativas, normalmente subordinadas a estudios de factibilidad y análisis de datos.

Hay que destacar el hecho de que las primeras reacciones han sido positivas, sobre todo porque se ha superado el peligro que contenía el famoso documento de estrategia de la Presidencia Austríaca (primera versión, julio 1998), que pretendía la sustitución del sistema basado en la Convención de Ginebra por un nuevo sistema que ya no estuviera basado en el derecho de asilo como derecho individual subjetivo sino como resultado de una *oferta política* del país de acogida.

El ACNUR ha subrayado como elementos positivos, por ejemplo, el procedimiento único de asilo, la asimilación de los refugiados en sentido amplio a los solicitantes de asilo, en lo que se refiere a los estándares de tratamiento, y también la intención manifestada por la Comisión de someter a estudio la factibilidad de innovaciones importantes como la presentación de las peticiones fuera de la UE, en las regiones de origen y una política común de reasentamiento (*resettlement*) de los refugiados en los países europeos.

2. Innovaciones (oportunidades y riesgos)

Las innovaciones más significativas (introducidas dentro de la sólida base de la reiteración del *derecho de asilo*) están orientadas a solventar los problemas objetivos existentes y, por consiguiente, hay que examinarlas con máxima atención, tratando por un lado de calibrar su importancia y, por otro, de evitar los riesgos que puedan conllevar.

La cuestión queda bien explicada en un discurso pronunciado recientemente (6 de febrero) por el ministro de Asuntos Interiores del Reino Unido, Jack Straw, el cual subraya los cambios profundos acontecidos desde el año 1951 fecha de entrada en vigor de la Convención de Ginebra y, al afianzar la fidelidad a la Convención, pide que se aclare la distinción entre a quién se considera *refugiado genuino* y a quién no, con el fin

de evitar un fenómeno que en la realidad se refleja en un exceso de esfuerzos y costos para examinar las peticiones infundadas, frente a recursos insuficientes para dar protección a quien sí tiene derecho y necesidad. Señala tres vías posibles: creación de condiciones de seguridad y protección en las regiones vecinas de los países de origen (como le ha ocurrido a una gran parte de los refugiados de Kosovo); facilitación del acceso a los *refugiados genuinos* (a través, por ejemplo, de la presentación de las peticiones en regiones vecinas a los países de origen y programas de reasentamiento); disuasión activa para quien no tenga derecho.

Aunque se trate, de argumentaciones de peso y de innovaciones razonables potencialmente útiles, el problema es evitar que a través de ellas se modifiquen peligrosamente algunas de las piedras angulares del sistema de asilo, por ejemplo, extendiendo el concepto de *país seguro*.

En este sentido, se han tomado en consideración atentamente otros posibles riesgos:

- La hipótesis de una ventanilla y de un estatuto únicos, que parece estar justificada; sin embargo, podría traducirse en una *dilución* del estatuto de refugiado previsto por la Convención de Ginebra, reduciendo su nivel de protección.

- La conexión con la política común de inmigración, evidentemente necesaria, corre el riesgo de ofrecer apoyo a algunas posiciones presentes en el Consejo, que ven una relación de *suma cero* entre las diferentes vías de acceso al territorio de la Unión, y actualmente aceptan la posibilidad de políticas menos restrictivas, especialmente en materia de entrada de inmigrantes por razones económicas, a cambio de una mayor rigidez en otras materias, como la reagrupación familiar y, por supuesto, el asilo.

- Propuestas de gran interés, como el refuerzo de los sistemas de petición de asilo desde fuera de la Unión y la armonización de las condiciones de acogida, podrían ser anuladas debido a las debilidades operativas existentes, ya sea en los Estados miembros y como consecuencia de corrientes negativas de la opinión pública, o bien en el ámbito comunitario, por ejemplo en los instrumentos de la Política exterior común.